

Attitudes et comportements des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis

Douglas M. Brown et James Groen

Volume 25, numéro 3, 1994

Les politiques extérieures des États non souverains : convergences et divergences

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703352ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703352ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Brown, D. M. & Groen, J. (1994). Attitudes et comportements des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis. *Études internationales*, 25(3), 487–522. <https://doi.org/10.7202/703352ar>

Attitudes et comportements des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis*

Douglas M. BROWN et James GROEN**

Au cours des deux dernières décennies, on a graduellement pris conscience du rôle actif que jouent les gouvernements provinciaux du Canada sur la scène internationale. Selon Earl Fry, de tous les gouvernements sous-nationaux intégrés à un régime fédéral du monde industrialisé, ce sont ceux des provinces canadiennes qui sont les plus actifs sur la scène internationale¹. Ce type d'activité, qui découle de facteurs internes et externes, fait partie intégrante du fédéralisme canadien; les préoccupations économiques des provinces l'ont cependant accélérée tout au long de la seconde moitié du xx^e siècle. L'intervention des provinces dans les affaires internationales s'est essentiellement appuyée sur une perspective continentale; en outre, une étude réalisée en 1974 a permis de recenser un nombre imposant d'accords liant un État américain et une province canadienne, soit 766². Cette constatation n'a rien d'étonnant, puisque c'est précisément dans le cadre de relations fortement axées sur l'interdépendance sociale et économique que les rapports transnationaux et transgouvernementaux prennent toute leur importance³. Les premières études consacrées aux relations entre les provinces canadiennes et les États-Unis ont uniquement permis de conclure que ces activités n'étaient pas liées à des événements internationaux précis, ni au type de parti ou de

* Ce texte est une version reformulée de la communication présentée lors du colloque intitulé «Les déterminants de la politique internationale des provinces canadiennes», à l'Université Laval, les 13 et 14 mai 1993.

** Respectivement Directeur général à l'Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, Kingston, Canada et Candidat au doctorat au Département de science politique de la même université.

1. Earl H. FRY, «Subnational Federal Units in an Age of Complex Interdependence: Implications for the International System», in C.L. BROWN-JOHN (dir.), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Philadelphie, Centre for the Study of Federalism, 1988 p. 87.
2. Roger F. SWANSON, *State/Provincial Interaction: A Study of Relations Between U.S. States and Canadian Provinces*, Washington, D.C., U.S. State Department, 1974.
3. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, «The Complex Politics of Canadian-American Interdependence», *International Organization*, Washington, D.C., U.S. State Department, 1974.

dirigeant politique en place⁴. De fait, les résultats de recherche contenus dans le présent article portent à croire que les relations entre le Québec, l'Ontario et l'Alberta et les pays étrangers sont la conséquence principalement de deux phénomènes que nous analyserons en profondeur, c'est-à-dire l'asymétrie intérieure et la transnationalisation.

La recherche initiale axée sur les relations transgouvernementales était fondée sur la présomption selon laquelle le comportement des composantes fédérales sur la scène étrangère dépendait surtout des luttes intestines qui les divisaient⁵. Depuis quelque temps, les spécialistes de l'activité des provinces à l'étranger relient cette dernière aux tensions intergouvernementales qui secouent le régime fédéral. Selon Elliot et Lily Gardner Feldman, la nature des relations de chaque province avec le gouvernement fédéral détermine son comportement sur la scène internationale⁶. Ces auteurs font allusion à trois provinces canadiennes, en l'occurrence l'Ontario, le Québec et l'Alberta, qui abordent les relations internationales différemment, et dont les stratégies respectives illustrent leur attitude respective face au gouvernement fédéral, de même que leurs perspectives différentes du fédéralisme⁷.

Les facteurs qui influent sur les rapports gouvernementaux ont fait l'objet d'avancées théoriques par Charles Tarlton et Renaud Dehousse ; ces derniers ont formulé des hypothèses fondées sur la symétrie et l'asymétrie politiques, afin de démontrer que le comportement des composantes au sein d'une structure fédérale (et, du point de vue territorial, à l'extérieur d'une telle structure) était fonction du niveau de conformité des expériences des composantes avec celles de l'ensemble de la fédération⁸. L'intérêt que présente cette conceptualisation en ce qui concerne l'activité des provinces sur la scène internationale réside dans le fait qu'elle permet d'établir un lien entre l'asymétrie et l'action extérieure. Il apparaît tout à fait plausible, en effet, que les provinces dont les intérêts économiques et, en bout de ligne, politiques, divergent de ceux de la fédération, manifestent et défendent leurs intérêts auprès des pays étrangers. Cette constatation s'applique, d'une certaine façon, à l'Alberta, province clairement dissociée du contexte économique et, jusqu'en 1984, du contexte politique du Canada. Bien qu'il soit relativement intégré au secteur économique canadien, le Québec se distingue tout à fait du Canada aux

4. R.H. LEACH, D.E. WALKER et T.A. LEVY, «Province-State Transborder Relations: A Preliminary Assessment», *Canadian Public Administration*, vol. 16, n° 3, automne 1973, p. 481.

5. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, «Transgovernmental Relations and International Organizations», *World Politics*, vol. 27, n° 1, octobre 1974, p. 42.

6. E.J. FELDMAN et L.G. FELDMAN, «The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy», *Publius*, vol. 14, n° 4, automne 1984, pp. 33-59.

7. Elliot J. FELDMAN et Lily GARDNER FELDMAN, «Canada», in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS, dir., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 181.

8. Charles D. TARLTON, «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», *Journal of Politics*, vol. 27, 1965, pp. 861-875 ; Renaud DEHOUSSE, «Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral», in *Revue Études internationales*, vol. 20, n° 2, juin 1989, pp. 283-309.

chapitres linguistique et culturel. Il pourrait donc promouvoir ses particularités, tant culturelles qu'économiques, dans le cadre de relations internationales, de manière à garantir la survie de son identité culturelle. Par ailleurs, l'Ontario, qui s'est toujours largement identifiée à la plupart des secteurs de la structure fédérale – cette identification pourrait dorénavant s'atténuer, du fait que le gouvernement fédéral conteste les politiques sur lesquelles s'appuie la suprématie économique traditionnelle de l'Ontario –, s'efforcera vraisemblablement d'appuyer le rôle du gouvernement fédéral à l'étranger.

On ne saurait évaluer l'asymétrie sans reconnaître que la transnationalisation des relations économiques entre les provinces et les États américains constitue le facteur qui influe le plus sur les stratégies internationales des provinces. Selon James Rosenau, le transnationalisme se définit comme un processus par lequel les relations internationales dirigées par les gouvernements se trouvent complétées avec des relations entre des particuliers, des groupes et des sociétés, qui ont une incidence considérable sur la suite des événements⁹. Keohane et Nye considèrent que le transnationalisme est basé sur des échanges concrets et abstraits entre des États, échanges qui ne s'appuient pas exclusivement sur la participation de gouvernements et d'organisations internationales¹⁰. Ces deux définitions tiennent compte du fait que les pratiques commerciales des entreprises privées exercent une influence cruciale sur la politique étrangère. Il y a lieu de souligner que, dans le passé, les relations commerciales étaient expressément exclues de l'évaluation empirique de l'interaction entre les provinces et les États¹¹. Cette exclusion a sans contredit influé sur les conclusions des analystes, selon lesquelles les accords entre les États américains et les provinces canadiennes semblent dépendre principalement de considérations fonctionnelles¹². Nous croyons toutefois que la nature du rôle que recherchent les provinces face à leur principal interlocuteur, les États-Unis, sur la scène internationale dépend surtout de leurs intérêts économiques.

Le tableau 1 présente une synthèse du propos de l'article. L'examen des relations entre les trois provinces et les États-Unis est fondé sur l'analyse de trois variables. Premièrement, nos variables indépendantes sont l'asymétrie socio-économique, mesurée à partir des caractéristiques économiques de chaque province – dans le cas du Québec, elle représente également la composition ethnique – et la transnationalisation, mesurée surtout grâce aux échanges commerciaux et évaluée plus particulièrement en terme de dépendance sur le

9. James N. ROSENAU, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, New York, Nichols, 1980, p. 1.

10. Robert KEOHANE et Joseph S. NYE, dir., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972, p. 12.

11. On jugeait que les affaires commerciales débordaient les paramètres des relations transfrontalières habituelles. Voir R.H. LEACH, «Province-State Transborder Relations» et R.H. LEACH, R.B. RILEY et T.A. LEVY, «State-Province Relations Across the Canadian Border», *State Government*, été 1975, pp. 150-155.

12. Roger F. SWANSON, «The Range of Direct Relations Between States and Provinces», *International Perspectives*, mars-avril 1976, p. 19.

TABLEAU 1
Les provinces canadiennes et les États-Unis de 1972 à 1992
Le cadre d'analyse

Variable	<i>Asymétrie socio-économique et transnationalisme</i> (variable indépendante)	<i>Symétrie et asymétrie perceptuelles</i> (variable intermédiaire)	<i>Comportement extérieur des provinces</i> (variable dépendante)
Indicateurs	Profil socio-économique et flux commercial	Perception par la province de la politique économique canadienne à l'égard des États-Unis telle qu'elle est exprimée dans les déclarations publiques	Tendances relatives aux (i) effectifs (ii) bureaux à l'étranger (iii) ententes (iv) missions commerciales
Alberta	Économie extrêmement asymétrique Diversification du commerce et éloignement du marché américain, conjugués à une dépendance importante à l'égard des États-Unis	Rapport asymétrique avant 1984 Rapport symétrique depuis 1984	Fluctuation de la priorité dans les énoncés de principe Réduction des dépenses
Ontario	Économie modérément asymétrique. Dépendance permanente et croissante à l'égard du marché américain.	Rapport symétrique avant 1984 Rapport asymétrique depuis 1984	Importance et fluctuation des dépenses Fluctuation du ton des énoncés de principe
Québec	Économie modérément asymétrique et très asymétrique sur le plan ethnique. Croissance importante des exportations vers les États-Unis, dépendance croissante à l'égard du marché américain	Rapports symétriques avant et après 1984, dominés par une relation générale asymétrique	Ton uniforme des énoncés de principe Augmentation constante des dépenses

plan de l'exportation. Deuxièmement, nous exposons la variable intermédiaire que constitue la situation de symétrie – ou d'asymétrie – perçue de chaque province. À cet égard, notre analyse s'appuie sur la perspective des gouvernements provinciaux en ce qui a trait à la politique économique du gouvernement fédéral à l'endroit des États-Unis telle qu'on la retrouve dans les déclarations publiques. Enfin, nous étudierons la variable dépendante que constitue le comportement international tel qu'il s'exprime par l'établissement de bureaux à l'étranger, la signature d'accords internationaux et l'envoi de missions commerciales. Dans le présent article, les énoncés concernant la politique étrangère sont surtout utilisés comme des indicateurs supplémentaires de symétrie/asymétrie subjective. Ceci convient particulièrement à l'Alberta et à l'Ontario, dont la politique étrangère, fondée sur une intention implicite

plutôt qu'explicite, est, dans bien des cas, submergée d'allusions aux différences intergouvernementales liées aux politiques; ou bien elle se trouve mêlée aux énoncés relatifs à la politique provinciale en matière d'économie. Une telle réticence à formuler les objectifs de la politique étrangère offre un contraste par rapport aux pratiques des politiciens québécois, dont le discours s'appuie couramment sur un énoncé limpide des intentions sous-jacentes de la politique provinciale concernant les affaires étrangères. Afin de rapprocher ces différentes méthodes, qui témoignent de la façon différente dont chaque province se perçoit en regard de la structure fédérale, nous avons considéré le mode d'action de l'Alberta, et particulièrement celui de l'Ontario, dont le style est plus atténué et, parfois, plus nébuleux, de même que l'approche plus directe du Québec quant à l'expression de sa politique étrangère de ces provinces. Mais nous décrirons d'abord plus en détail la nature des facteurs indépendant et intermédiaire, ainsi que la proposition analytique qui organise la présente étude.

I. Transnationalisation et asymétrie socioéconomique : les variables indépendantes

A — Transnationalisation

La définition du transnationalisme évolue continuellement. Dans le présent document, cette définition fait référence aux intervenants qui entretiennent des relations organisées au-delà des frontières nationales, relations qui, toutefois, ne font pas l'objet d'un contrôle explicite de la part des décideurs gouvernementaux. Cependant, il arrive que les gouvernements manipulent et exploitent ces relations¹³. Étant donné qu'elles ont des niveaux relativement élevés de commerce extérieur et de dépendance à l'égard des capitaux et des marchés étrangers, les provinces canadiennes sont particulièrement sensibles aux forces transnationales¹⁴. C'est en grande partie à cause des disparités permanentes liées à l'économie régionale au Canada, conjuguées à une forte dépendance à l'égard de relations transnationales touchant des secteurs économiques précis que toutes les provinces canadiennes ont tenté de résoudre

13. Le terme transnational touche une autre catégorie d'intervenants, dont les interventions ont attiré l'attention des analystes. Cette catégorie comporte les coalitions constituées de membres de structures bureaucratiques nationales différentes, qui ne sont pas reconnues par les autorités officielles. Bien que les termes transgouvernemental et transnational puissent se différencier au chapitre des notions distinctes qu'ils représentent, – le premier est extérieur à la présomption réaliste selon laquelle l'État est constitué d'éléments cohérents, tandis que le second illustre la notion basée sur l'assimilation des composantes à des États distincts – ils contestent également les paramètres traditionnels de l'activité internationale. (Voir Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Co., 1977, p. 25.

14. On trouve des renseignements plus détaillés sur cette question dans les chapitres trois et quatre de Douglas M. BROWN et Murray G. SMITH, dir., *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1991.

leurs problèmes en se tournant vers les marchés étrangers¹⁵. Certes, les voies transnationales servent à d'autres échanges importants, notamment dans les secteurs de la culture, des communications, des sciences et de la technologie, et, enfin, de la main-d'œuvre. Néanmoins, la dépendance des provinces face au marché des exportations considérée dans son détail se démarque nettement comme l'unique facteur le plus important pour expliquer la politique économique des provinces à l'égard des États-Unis (une analyse plus exhaustive devrait également toucher les importations et les investissements).

L'analyse du mouvement des échanges transnationaux pour chaque province révèle que la structure commerciale du Québec, qui s'avérait être la plus diversifiée au début des années 80, a subi une transformation remarquable pendant la période qui nous intéresse. Les échanges avec les États-Unis, qui représentaient seulement 50 % du total des exportations en 1980, ont affiché une hausse constante au cours des 11 années subséquentes : ils ont augmenté d'un pourcentage étonnant, soit 23 %, pour atteindre 73 % en 1991. L'année 1984-1985 a constitué une étape de transition importante ; c'est durant cette période que l'on a assisté à la hausse la plus marquée de la décennie sur le plan du mouvement commercial. En effet, les échanges avec les États-Unis ont alors affiché une augmentation substantielle de 11 %. Les échanges avec de nombreuses régions géographiques, particulièrement l'Europe, ont souffert du fait que l'on a accordé une importance croissante au commerce avec les États-Unis. (Les tableaux relatifs aux exportations vers les États-Unis, présentés en annexe, permettent de comparer les exportations de l'Alberta, de l'Ontario, du Québec, ainsi que de l'ensemble du Canada vers les États-Unis.)

L'Ontario, dont le PIB est plus important que celui de la Suède, arrive au troisième rang – devant le Japon – des partenaires commerciaux des États-Unis sur le marché international ; de plus, sa contribution représente 49 % des exportations canadiennes. Peu d'économies dépendent autant du commerce international que celle de l'Ontario. Par exemple, en 1985, les exportations de cette province se sont chiffrées à plus de 6 000 \$ par tête, résultat qui surpasse de loin ceux du Canada, de l'Allemagne de l'Ouest, du Japon et des États-Unis. De plus, toutes proportions géographiques gardées, l'Ontario importe davantage que ces pays. En outre, cette province a toujours affiché un déficit commercial, particulièrement dans le secteur de la technologie de pointe. En 1985, les produits issus de la technologie fondamentale, intermédiaire et de pointe ont représenté 6,2 milliards de dollars, tandis que le déficit commercial de l'Ontario s'établissait à 6,5 milliards de dollars ; par ailleurs, on a réalisé un excédent dans les secteurs de l'automobile et des ressources.

De 1980 à 1985, les échanges entre l'Ontario et les États-Unis ont présenté une priorité de plus en plus marquée : les exportations destinées au marché américain sont passées de 80 % à 91 % du total des exportations. Durant la seconde moitié de la décennie, c'est-à-dire de 1986 à 1991, le

15. Thomas LEVY et Don MUNTON défendent cette position dans «Federal-Provincial Dimensions of State-Provincial Relations», *International Perspectives*, mars-avril 1976, p. 23.

pourcentage représenté par les échanges avec les États-Unis a diminué de plusieurs points, de sorte qu'en 1991 il avait presque chuté à 88 %. Toutefois, la tendance générale dénote une dépendance constante et très forte – comparativement à la moyenne nationale – de l'Ontario à l'égard des échanges commerciaux avec les États-Unis¹⁶. Les exportations ont toujours représenté environ le tiers de la production de l'Ontario. Les produits finis et semi-finis, destinés en grande partie au marché américain, constituent plus de 90 % des exportations ontariennes. Il en résulte, entre autres, que la perspective de l'Ontario sur la politique commerciale canadienne est fondée sur une vision du monde plutôt étroite¹⁷. Bien qu'il ne soit pas nécessairement parvenu à ses fins, le gouvernement de l'Ontario a tenté, au cours de la dernière décennie, de se détacher des États-Unis en adoptant une politique favorable à la diversification de ses échanges commerciaux.

Le mouvement des échanges avec les États-Unis montre que la configuration commerciale de l'Alberta diffère grandement de celles de l'Ontario et du Québec. Après avoir culminé à 91 % des exportations provinciales en 1991, la part des exportations de l'Alberta destinées au marché américain a lentement diminué jusqu'en 1985 : le pourcentage a alors chuté de 10 % pour s'établir à 77 %. De 1986 à 1991, les échanges avec les États-Unis ont affiché une baisse constante, bien que légère ; après avoir atteint un minimum de 69 % en 1988, le pourcentage est remonté à une moyenne de 74 %. Néanmoins, la tendance générale révèle une dépendance réduite quant aux échanges avec les Américains de même qu'une diversification du commerce, particulièrement grâce au marché asiatique. Le commerce international représente plus du quart du PIB de l'Alberta, et au-delà de 270 000 emplois dépendent d'une certaine façon des exportations. L'exportation de combustible fossile a représenté le facteur primordial de la réussite économique de l'Alberta. En effet, l'exportation de pétrole brut et de gaz naturel compte pour près de 70 % des exportations vers les États-Unis ; cependant, en 1991, les produits fabriqués – principalement les produits chimiques et à base de pétrole – représentaient 24 % de la marchandise exportée. En outre, 60 % de cette marchandise était destinée aux États-Unis.

À l'heure actuelle, l'Alberta occupe le premier rang des exportateurs de produits pétroliers destinés au marché américain, produits qui représentent le plus d'exportations vers les États-Unis, après les automobiles. Le gaz naturel représente environ 7 % de l'approvisionnement des États-Unis, et compte

16. Voir le tableau 2. Pour sa part, le secteur privé de la Grande-Bretagne, qui, en plus de diriger les deux tiers de ses investissements destinés au Canada vers l'Ontario, constitue le deuxième plus important marché quant aux exportations de cette province, n'a tiré que 1,1 milliard de dollars de la vente de produits et de services en 1991. *Daily Commercial News* v. 65, 118, 17 juin 1992, p. 9.

17. Carl E. BEGIE et James K. S. STEWART, «An Ontario Perspective on Canadian Trade Options», in David CONKLIN et Thomas COURCHENE, dir., *Canadian Trade at a Crossroads: Options for New International Agreements*, Ontario Economic Council Special Research Report, 1985, p. 92.

pour 35 % de la production canadienne. Les analystes prévoient une augmentation de 50 % de la production d'ici l'an 2000. L'Alberta fournit le quart de l'approvisionnement de la Californie, et répond à 10 % des besoins des États-Unis en ce qui concerne le gaz naturel. Les exportations ont triplé depuis 1986. Récemment, l'État de New York a invoqué l'accès à des sources plus économiques, notamment la prolongation des TransCanada Pipelines aux États du Nord-Est, projet qui a coûté 500 millions de dollars, pour annuler son contrat de 17 milliards de dollars avec Hydro-Québec¹⁸. De plus, l'Alberta compte parmi les principaux exportateurs de produits agricoles. En 1992, l'exportation de produits agricoles et alimentaires vers les États-Unis a culminé à un milliard de dollars, ce qui a représenté 4 % des exportations de la province destinées au marché américain. Il n'est pas étonnant que, ainsi que le soulignait un énoncé de politique du ministère de l'Agriculture en 1983, l'Alberta ait accordé la priorité au commerce vers les États du Nord-Ouest et de l'Ouest¹⁹.

En résumé, la comparaison entre les trois provinces permet d'établir que c'est l'Ontario qui dépend le plus du marché américain en ce qui concerne ses exportations, principalement basées sur les secteurs de l'automobile et des pièces automobiles. De même, la structure des exportations de l'Alberta destinées aux États-Unis dénote une forte dépendance à l'égard du marché américain ; toutefois, au cours des quinze dernières années, l'Alberta a diversifié ses exportations. Les ressources naturelles demeurent tout de même le principal produit d'exportation. Par ailleurs, pour la période de 1976 à 1991, c'est la province de Québec, dont les exportations vers les États-Unis correspondent davantage à la structure moyenne du commerce canadien, fondée sur une combinaison de produits finis et non transformés, qui affiche l'augmentation la plus marquée quant à sa dépendance à l'égard du marché américain.

B — La symétrie ou l'asymétrie socio-économique

Renaud Dehousse reconnaît l'incidence du transnationalisme et de l'interdépendance globale sur l'activité internationale des gouvernements périphériques ; toutefois, selon lui, le fait que l'intensité de cette activité varie d'une composante fédérale à l'autre, et au sein même de ces composantes, dénote aussi l'incidence de facteurs internes. Ces derniers sont les pressions centrifuges qui s'exercent au sein d'une fédération, de même que des facteurs institutionnels, notamment la faiblesse de la représentation régionale, le déclin du fédéralisme « intra-étatique », y compris un phénomène qui lui est

18. « Alberta Gas Unplugs Quebec's U.S. Hydro Dream », *Financial Times*, 27 avril 1992, p. 1.

19. Alberta, *Alberta Agriculture-Market Development Strategic Plan 1983-1987* (ministère de l'Agriculture, Division du développement des marchés), p. 12. En 1992, dans un rapport déposé devant l'Assemblée législative, l'Alberta recommandait la mise en place d'un marché double relativement aux céréales, et proposait que la Commission canadienne du blé renonce à son monopole sur les ventes destinées aux États-Unis, proposition qu'appuyaient 60 % des agriculteurs albertains. *Western Products*, v. 69, 47, 2 juillet 1992, p. 9.

souvent associé et qui se caractérise par le «province-building». La conjugaison de ces éléments peut entraîner des relations asymétriques – la divergence et la détérioration des relations entre les régions individuelles et le gouvernement central définissent le mieux ce type de relations – qui découlent de caractéristiques économiques et ethniques spécifiques dans les régions. Dehousse applique le concept de l'asymétrie pour approfondir l'étude de Charles Tarlton sur la comparaison entre la symétrie et l'asymétrie, axée sur la position respective des composantes fédérales par rapport à la fédération²⁰. Selon cette théorie, la combinaison des caractéristiques sociales, économiques et politiques de chaque composante fait fluctuer les relations entre cette dernière et la structure fédérale. Tarlton affirme ce qui suit :

La nature symétrique ou asymétrique de la situation d'un État au sein d'une fédération est fonction de la conformité de la région par rapport à l'ensemble des caractéristiques sociales, culturelles, économiques et politiques du système fédéral dont il fait partie. Cette relation, à son tour, influe grandement, sur les relations de l'État avec les autres États fédérés et l'autorité centrale²¹.

Idéalement, au sein d'une fédération parfaitement symétrique, les États doivent présenter les mêmes caractéristiques économiques et socioculturelles et, de fait, refléter les éléments importants de la structure fédérale qui les englobe²². Inversement, le modèle asymétrique se compose présumément de territoires basés sur des intérêts économiques et (ou) culturels divergents et de régions qui se distinguent du reste de la fédération de par leurs caractéristiques particulières. Le Canada correspond nettement au second modèle ; cependant, le caractère asymétrique de la structure varie d'une région à l'autre²³.

20. La formulation initiale du concept axé sur l'analyse de la dynamique fédérale se trouve dans Charles D. TARLTON, «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», *The Journal of Politics*, vol. 27, novembre 1965, p. 861. Bien qu'elles se basent sur une terminologie différente, les publications suivantes traitent également de la dynamique de structures symétriques et asymétriques : Gouvernement du Canada, *The Task Force on Canadian Unity: Coming to Terms and the Words of the Debate*, Hull, février 1979, pp. 83-84 ; Christopher ARMSTRONG, *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, 279 p. ; Anthony CARELESS, «The Struggle for Jurisdiction: Regionalism versus Rationalism», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, no 1, 1984, pp. 61-77.

21. Charles TARLTON, *op. cit.*, p. 861.

22. *Idem*, p. 871.

23. Il ne faut pas confondre la signification de l'asymétrie dans ce contexte particulier avec sa définition au regard des différences constitutionnelles officielles entre les composantes d'une fédération. Par exemple, Kenneth McRoberts a souligné la similitude et les différences entre le rôle des gouvernements périphériques face au gouvernement central. Selon lui, le fédéralisme asymétrique suppose que le rôle respectif des gouvernements fédéral et provinciaux varie d'une province à l'autre. Kenneth McROBERTS, «Unilateralism, Bilateralism and Multilateralism: Approaches to Canadian Federalism», in Richard SIMEON, dir., *Intergovernmental Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 90-91. Voir également David MILNE, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», in R.L. WATTS et D.M. BROWN, dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307 ; remarques de Ronald L. WATTS dans R. SIMEON et M. JANIGAN, dir., *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1991, pp. 133-138.

Les régions dont les relations économiques s'appuient sur une structure asymétrique affichent typiquement une certaine indifférence et, partant, éprouvent un sentiment d'isolement ; ces caractéristiques entraînent une asymétrie perceptuelle qui renforce les tensions intergouvernementales et favorise l'activité indépendante des provinces sur la scène internationale²⁴. En ce qui concerne le Canada, Dehousse s'attache essentiellement à la situation du Québec, province qui présente une structure singulièrement asymétrique, étant donné qu'elle s'appuie sur la superposition des structures asymétriques sur les plans ethnique, économique et, par-dessus tout, politique qui caractérisent ce territoire distinct appuyé de mécanismes institutionnels²⁵. Cette observation peut cependant s'appliquer à toutes les régions économiques, du fait que :

L'asymétrie peut aussi jouer un rôle déterminant en ce qui concerne les problèmes socio-économiques : dans les explications avancées pour justifier les activités transnationales des régions frontalières, leur marginalisation économique apparaît toujours comme un élément majeur [...] des segments de ce que l'on a appelé le « condominium canadien », qui reste dans une large mesure un conglomerat d'économies régionales relativement diversifiées. Centre et périphérie, provinces industrialisées et provinces attardées, provinces riches en ressources naturelles et provinces dépendantes : nombreux sont les clivages qui mettent aux prises les différentes provinces au sein de coalitions changeantes²⁶.

Selon Dehousse, le fait que les mécanismes centraux consacrés à la promotion des intérêts économiques régionaux soient considérés comme étant inadéquats, exacerbe l'asymétrie économique et renforce le sentiment d'isolement éprouvé au sein des régions. L'intensité de ce syndrome détermine l'intensité avec laquelle les États membres s'intéressent à la politique étrangère.

Selon Dehousse, les relations entre des régions frontalières sont particulièrement susceptibles d'influer sur l'interdépendance ; en outre, les relations entre les provinces et les États-Unis dépendent principalement de la proximité et non de l'asymétrie²⁷. De fait, le lien entre l'asymétrie et l'interdépendance est complexe et réciproque. En même temps, ces liens transnationaux influent directement sur l'intensité et l'orientation de l'activité internationale des gouvernements provinciaux, amenée par les tendances liées à l'économie et à l'asymétrie perceptuelle.

L'étude du modèle général nous permet de résumer nos points de vue initiaux en une hypothèse pratique quant à l'application des éléments de la symétrie et de l'asymétrie à la position de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec,

24. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 298.

25. *Idem*, p. 291.

26. *Idem*, p. 295.

27. *Idem*, p. 289.

premièrement, les unes envers les autres, deuxièmement, face au Canada, et, troisièmement, à l'égard des États-Unis. D'un point de vue général, en raison de la transnationalisation économique, ces trois provinces – tout comme les sept autres – affichent une forte dépendance à l'égard de l'économie américaine. On présumerait donc que l'ampleur et l'intensité de la politique étrangère des gouvernements provinciaux correspondraient, du moins partiellement, au caractère asymétrique du système économique des provinces – dans le cas du Québec, on devrait également tenir compte de l'asymétrie liée à la composition ethnique – ainsi qu'à l'ampleur et à l'intensité graduelles de leurs échanges commerciaux avec les États-Unis. Selon la définition de Dehousse, l'asymétrie évolue typiquement en deux étapes, c'est-à-dire qu'elle se base sur un élément socioéconomique qui, renforcé par des lacunes institutionnelles fédérales, entraîne un élément affectif et intuitif, essentiellement représenté par la notion d'aliénation. Tandis que ces deux conceptions de l'asymétrie sont convergentes, l'asymétrie perceptuelle ou behaviorale est un dérivé des caractéristiques de la structure économique ou ethnique.

On peut brosser un tableau préliminaire de l'élément économique et perceptuel de l'asymétrie pour chaque province. Ainsi que le montre l'annexe 1, l'économie canadienne est constituée, à de nombreux égards, d'économies spécialisées, principalement fondées sur des produits destinés à l'exportation vers les États-Unis. Ces profils économiques permettent de mesurer l'asymétrie économique et, en bout de ligne, l'asymétrie perceptuelle. Examinons la situation des trois provinces étudiées ci-dessus. Premièrement, l'économie de l'Alberta présente des caractéristiques asymétriques frappantes. L'étude du secteur des matériaux bruts confirme que cette province contrôle une bonne partie de l'exportation de combustible fossile et de produits agricoles et pétrochimiques. La dépendance de l'Alberta à l'égard de la production de combustible, de gaz naturel, de minerai et de blé, ainsi que de l'élevage de bétail, sa situation physiographique, c'est-à-dire sa proximité des plaines intérieures, ainsi que la nature inadéquate des réseaux auxquels elle a accès aux fins du transport de la marchandise, particulièrement le transport maritime, ont toujours contribué à la nature extrêmement asymétrique de son économie. Cette situation a donné lieu à une asymétrie sociologique ou perceptuelle.

Au cours des deux dernières décennies, la convergence des aspects économiques et perceptuels du caractère asymétrique de la position de l'Alberta s'est manifestée par une politique provinciale revendicatrice prônant une décentralisation substantielle notamment en ce qui a trait à la possession et au contrôle des ressources et, aussi, au remaniement des institutions centrales, comme le Sénat, visant une plus grande inclusion de l'Alberta à ces institutions. Les dirigeants provinciaux n'ont pas toujours consacré autant d'énergie à la réalisation de ces deux objectifs, sans toutefois les considérer comme étant mutuellement exclusifs. Des aspects importants de la politique économique ont suscité des désaccords majeurs, voire profondément dysfonctionnels, avec Ottawa; ces désaccords étaient ancrés dans l'aspiration de la province à

l'indépendance économique et à l'expansion régionale, aspiration fondée sur les ressources provinciales. La divergence permanente entre la politique de la province et la politique étrangère du gouvernement fédéral libéral sur le plan des échanges avec les États-Unis a mené le gouvernement de l'Alberta à exercer des pressions pour que les provinces se voient accorder une compétence constitutionnelle au regard des relations transfrontalières avec ce pays; l'Alberta a même demandé le droit de négocier les contingents tarifaires directement avec les États-Unis²⁸. La structure de l'économie albertaine, indissociable de la culture politique de l'aliénation, crée une asymétrie à la fois économique et perceptuelle, susceptible d'avoir une incidence marquante sur les relations internationales de la province²⁹.

Contrairement à l'Alberta, l'Ontario a été perçue, jusqu'à récemment, comme le modèle ultime de la province symétrique; or, ses intérêts économiques diffèrent grandement des intérêts fédéraux (voir l'annexe 2). Ainsi que le révèlent les données relatives aux secteurs des matières transformées et des produits finis, l'Ontario domine les secteurs de la fabrication et des produits automobiles. Étant donné cette dominance, l'Ontario bénéficie d'une industrialisation substantielle et d'un accès aux marchés importants, y compris des liens solides quant au transport, et jouit d'un statut de chef de file dans certains secteurs liés à l'exploitation minière, à l'agriculture et à la transformation; ces avantages créent un cadre économique asymétrique par rapport aux structures fédérales. Il n'en demeure pas moins qu'étant donné la situation centrale de l'Ontario des points de vue géographique, économique et politique, de même que sa représentation au Parlement, traditionnellement conforme à sa population importante, on a toujours considéré que les intérêts de cette province reflétaient ceux de l'ensemble du Canada³⁰. Du moins, c'est ainsi que les Ontariens percevaient le Canada; la dominance des mécanismes institutionnels fédéraux a contribué à freiner l'émancipation de l'identité ontarienne, tout en renforçant la méthode fondée sur la représentation fédé-

28. Wayne CLIFFORD, sous-ministre des Affaires internationales de l'Alberta, «A Perspective on the Question with Particular Reference to the Case of the Province Alberta», dans *Le Canada dans le monde*, CQRI, Collection Choix, n° 14, 1982, pp. 91-109; selon le Premier ministre, l'Alberta doit se charger de ses relations internationales, *Vancouver Sun*, Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980.

29. Voir Alberta, *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1978, p. 7; Roger GIBBONS, «Constitutional Politics and the West», in Keith BANTING et Richard SIMEON (dir.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983, pp. 119-132; Gerard F. RUTAN, «Western Canada: The Winds of Alienation», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no 1, 1982, pp. 74-97.

30. Voir Donald W. STEVENSON, «Ontario in Confederation: A Reassessment», in Ronald L. WATTS et Douglas M. BROWN, *Canada: The State of the Federation 1989*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, pp. 53-74; Thomas J. COURCHENE, *What Does Ontario Want?*, Kingston, document de travail n° 88:01 de la School of Policy Studies, 1989; et Richard SIMEON, «Ontario in Confederation», et Desmond MORTON, «Sic Permanet: The People and Politics of Ontario», in Donald C. MacDONALD, dir., *The Government and Politics of Ontario*, Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980.

rale «intra-étatique», dont l'efficacité n'a jamais été démentie³¹. Évidemment, les autres provinces considéraient que les intérêts ontariens reflétaient tellement les intérêts fédéraux qu'ils en étaient indissociables. De fait, la stratégie de l'Ontario a consisté plus souvent qu'autrement à rechercher d'abord l'intervention du gouvernement fédéral, et ensuite compléter celle-ci au besoin par des mesures provinciales à caractère protectionniste³².

La prise de conscience des fondements historiques et économiques de la position de l'Ontario au sein de la confédération est un phénomène relativement récent, qui s'est manifesté de façon assez dramatique. Lors du débat de 1987-1988 sur le libre-échange, on a vu le gouvernement de l'Ontario s'opposer au gouvernement fédéral au sujet d'une question importante liée à la politique économique, position qu'il n'avait pas adoptée depuis la Seconde Guerre mondiale. Face à la réduction des privilèges de l'Ontario au sein de l'union économique canadienne, les représentants ontariens n'ont pas hésité à adopter une attitude vindicative pour défendre leurs intérêts régionaux. Si notre hypothèse se vérifie, ce revirement fondamental au chapitre du rapport entre les intérêts ontariens et le gouvernement fédéral devrait se refléter dans les relations de l'Ontario avec les États-Unis.

Enfin, depuis les années 60, le Québec manifeste haut et fort son épanouissement interne sur la scène internationale. Bien que la représentation québécoise soit importante dans les secteurs du papier journal, des aéronefs et de la transformation des ressources minérales, le caractère manifestement asymétrique de la position du Québec au sein de la confédération découle davantage de sa composition ethnique et de sa culture que de la nature diversifiée de son économie par rapport à celle des autres administrations. La

31. La perspective fédéraliste fondée sur la représentation *intra-États*, laisse entendre que les structures et les activités du gouvernement central permettent une canalisation et une protection des intérêts régionaux. La quête d'un fédéralisme coopératif que privilégiait le gouvernement Mulroney a contribué à l'anéantissement du fédéralisme *intra-États*. Alan C. CAIRNS, *From Interstate to Intrastate Federalism*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1979, p. xi ; David MILNE, *Tug of War : Ottawa and the Provinces under Trudeau and Mulroney*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986, p. 63.

32. La pétition que l'Ontario a déposée, en 1981, devant l'U.S. Environmental Protection Agency (EPA) aux fins du rejet des propositions axées sur l'assouplissement des normes concernant les émissions de sulfure fournit un exemple typique de cette stratégie. L'Ontario est intervenue auprès de l'organisme de réglementation étranger afin d'exprimer son insatisfaction face à l'inefficacité des mesures prises par le gouvernement fédéral au sujet des pluies acides causées par les États-Unis, de même qu'à l'adoption unilatérale des modifications de décembre 1980 de la *Loi sur l'assainissement de l'air* par les responsables fédéraux, mesure qui accroissait le pouvoir fédéral relativement à un secteur qui faisait déjà l'objet d'une activité provinciale établie. Ontario, *The Case Against the Rain* (ministère de l'Environnement de l'Ontario, octobre 1980) ; Ontario, *A Submission to the United States Environmental Protection Agency Opposing Relaxation of SO2 Emission Limits in State Implementation Plans and Urging Reinforcement* (ministère de l'Environnement, 12 mars 1981) ; K.J. MERKLINGER, «Environmental Consequences of Energy Production», in *Common Boundary Common Problems: The Environmental Consequences of Energy Production* (procès-verbal d'une conférence tenue à Banff (Alberta) du 19 au 21 mars 1981), pp. 75-76.

transformation de la société et de la politique québécoises durant la Révolution tranquille a considérablement modifié l'orientation du rapport traditionnellement asymétrique entre le Québec et le reste du Canada (de même qu'avec le reste de l'Amérique du Nord). En plus de renforcer la distinction linguistique de la province, cette transformation a remplacé la politique conservatrice et fondée sur le catholicisme du Québec par une politique séculière et étatiste. Bon nombre d'analystes se sont mépris quant à l'origine du caractère asymétrique des structures québécoises; ils ont attribué ce dernier à des facteurs principalement linguistiques et culturels, sans tenir compte de l'élément économique de cette distinction. Par ailleurs, tout en renforçant les aspects politiques du nationalisme et de l'indépendantisme, la façon dont on a exprimé l'identité québécoise a, en quelque sorte, éliminé la réalité économique de ces concepts. Or, rien ne saurait être plus faux. Par exemple, pendant le mandat du Parti québécois, qui s'est échelonné de 1976 à 1985, René Lévesque a lancé l'opération Amérique, qui correspondait à un effort concerté destiné à rassurer les investisseurs américains quant à la probité du Québec sur le plan des échanges commerciaux, tandis que les missions dirigées vers les États-Unis sont demeurées principalement économiques³³.

Notre hypothèse initiale suppose que, d'un point de vue économique, la position du Québec est moins asymétrique que celle de certaines autres administrations, par exemple, l'Alberta; cependant, les gouvernements successifs du Québec ont défendu les intérêts économiques provinciaux, tout en tenant compte de l'interrelation d'autres facteurs complexes, facteurs qui, après 1981, ont sous-tendu, comme le dit si bien l'un de nos collègues, le «nationalisme de marché³⁴».

Bien que nous reconnaissons la simplicité de notre hypothèse, celle-ci n'empêche pas de conclure que divers aspects de la symétrie et de l'asymétrie peuvent s'appliquer au contexte économique, politique et culturel respectif de ces provinces. Dans la section III du présent document, nous étayons certains faits à l'appui des propositions analytiques qui découlent de notre hypothèse. Celles-ci nous permettent d'évaluer les énoncés de principes et les objectifs des trois provinces au sujet de leurs relations avec les États-Unis, de même que leurs politiques relatives à l'affectation de ressources publiques, afin de déterminer si ces éléments confirment ou non notre hypothèse.

33. Cette orientation est devenue particulièrement évidente après l'échec des démarches de René Lévesque auprès de l'Economic Club de New York, en janvier 1977; M. Lévesque a alors comparé l'aspiration de son parti à l'indépendance du Québec à la Révolution américaine. Voir Louis BALTHAZAR, «Quebec's International Relations: A Response to Needs and Necessities», in Brian HOCKING, dir., *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993, pp. 148-149.

34. T. COURCHENE, *op. cit.*, p. 4.

II. Les provinces face à la politique économique canadienne à l'égard des États-Unis : symétrie ou asymétrie subjective

Nous avons analysé le contenu de divers documents, notamment des discours de Premiers ministres et de ministres, des déclarations de responsables de la législation provinciale, des reportages écrits, de même que des documents gouvernementaux, afin d'évaluer la façon dont chaque province perçoit sa situation. Afin de comparer les données et de souligner les aspects que nous jugeons importants, nous avons réparti les documents dans deux périodes, d'une part, la période de 1975 à 1984, qui coïncide avec les mandats du gouvernement libéral fédéral, dirigé par M. Trudeau, et, d'autre part, la période de 1984 à 1992, pendant laquelle le Parti conservateur, dirigé par M. Mulroney, a détenu le pouvoir. Au fil de notre étude, il deviendra évident que l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur fédéral, en 1984, a déclenché un revirement en ce qui a trait à la politique étrangère du Canada.

A — Première période (1975 – 1984)

L'affaiblissement de l'hégémonie américaine, au début des années 70, conjugué à la présence au pouvoir d'un gouvernement fédéral libéral affichant les convictions nationalistes de Pierre Trudeau ont entraîné, de 1975 à 1984, la détérioration de la «relation spéciale» qui avait, jusqu'alors, caractérisé les relations canado-américaines. En 1972, le gouvernement de M. Trudeau a publié un document intitulé *Canada-U.S. Relations: Options for the Future*, dans lequel il recommandait fortement que le Canada délaisse les relations avec les États-Unis pour s'attacher davantage à la diversification de ses échanges commerciaux. En outre, afin de réduire l'influence américaine, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures protectionnistes, entre autres, la mise en place de deux organismes, c'est-à-dire l'Agence de tamisage des investissements étrangers (ATIE), mieux connue sous le sigle anglais FIRA, qui devait contribuer à l'évaluation des investissements étrangers (principalement américains) dirigés vers le Canada, et la Société de développement du Canada (SDC), chargée de racheter les entreprises canadiennes détenues par des intérêts étrangers, et, en 1975, l'établissement d'une société d'État, Pétro-Canada³⁵. Les Américains n'ont guère été enthousiastes face à ces mesures, particulièrement la création de la FIRA et la nationalisation de l'industrie pétrolière et gazière, dont le financement initial avait été basé sur des fonds d'institutions financières et d'industries américaines. En 1980, la réélection de Pierre Trudeau, de même que l'élection de Ronald Reagan ont fait ressortir on ne peut plus clairement la différence entre les principes idéologiques respectifs des deux gouvernements nationaux : tandis que le gouvernement américain implantait à la fois une politique fiscale néo-conservatrice et une politique commerciale protectionniste, les Libéraux du Canada répliquaient à l'aide

35. Stephen CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, James Lorimer and Company, 1985, pp. 12-14.

de mesures nationalistes, notamment la mise en place du Programme énergétique national (PÉN)³⁶.

Dans un contexte caractérisé par des relations tendues entre les deux États, l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont élaboré, relativement aux échanges avec les États-Unis, des stratégies très différentes, qui illustraient leur perception respective de l'asymétrie. Dès le début des années 70, l'ensemble des politiques économiques fédérales et, en particulier, la politique économique liée aux échanges commerciaux avec les États-Unis ont causé des conflits graves entre le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement fédéral. Ainsi, mis à part quelques exceptions, la stratégie de cette province visait à éliminer les tensions et la friction sur le plan des relations avec les États-Unis, à l'aide d'un programme élaboré fondé sur des visites ministérielles, l'expansion des missions canadiennes à l'étranger, ainsi que l'ouverture du marché canadien aux intervenants américains, tout cela en vue de rétablir la confiance des investisseurs concernant le secteur des ressources, de protéger le commerce agricole contre l'application de tarifs de rétorsion, et, de contrer les approches du gouvernement fédéral sur les sujets les plus étroitement liés aux intérêts de l'Alberta³⁷. Ces questions touchaient, notamment l'assouplissement des pratiques commerciales, particulièrement du point de vue de l'exportation de produits pétroliers et gaziers, l'établissement de prix internationaux concernant ces produits, l'adoption d'un point de vue plus libéral quant aux investissements étrangers, de même que la nécessité de neutraliser l'image défavorable offerte par la FIRA, à l'aide d'une attitude plus accueillante à l'égard des investisseurs. Cette perception subjective d'asymétrie, ancrée dans la réalité économique, semble avoir été l'un des principaux facteurs qui ont motivé le gouvernement de l'Alberta à accélérer ses activités sur la scène américaine, afin d'atteindre le rythme élevé des échanges économiques transnationaux décrits dans la section précédente³⁸.

Par contre, tout au long de cette période, les intérêts économiques de l'Ontario ont reposé sur une relation beaucoup plus symétrique par rapport aux intérêts soutenus par Ottawa. Les dirigeants ontariens ont donc appliqué une stratégie destinée à «pallier», à l'aide de concessions, le mécontentement des Américains face aux politiques fédérales. En outre, ils ont exercé des pressions auprès du gouvernement fédéral, de manière à ce qu'il élargisse la portée de ses politiques protectionnistes, ajoutant, au besoin, des initiatives directes aux mesures prises au palier fédéral. L'Ontario a fourni son approbation tacite et a même, dans certains cas, ouvertement appuyé les initiatives fédérales défavorables aux intérêts américains, par exemple, la mise en place du PÉN et de l'AEIC. Néanmoins, étant donné sa dépendance croissante à l'égard des États-Unis sur le plan commercial, conjuguée à sa proximité géogra-

36. *Toronto Star*, 19 octobre 1980.

37. Peter LOUGHEED, *Alberta Hansard*, 4 octobre 1981, p. 1094.

38. «Alberta Must Look After Itself Internationally, Premier Says», déclare le Premier ministre, *Vancouver Sun*, 13 octobre 1977.

phique, l'Ontario a évité d'adopter une attitude résolument nationaliste dans le cadre de ses relations avec les Américains³⁹. Les objectifs de la politique économique concrète de l'Ontario face aux États-Unis étaient donc pratiques et conventionnels. En ce qui concerne l'environnement, notamment les pluies acides et la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, l'Ontario a adopté une attitude légèrement plus énergique à l'égard de ses voisins américains. Cependant, la province a systématiquement appuyé la position du gouvernement fédéral à ce sujet⁴⁰.

Sans être aussi sobres et conventionnelles que les rapports entre l'Ontario et les États-Unis, les relations entre le Québec et ses voisins américains n'étaient pas aussi belliqueuses et obstinées que celles de l'Alberta⁴¹. De 1975 à 1984, le Québec a déployé des efforts considérables aux seules fins de se faire connaître, de nouer des liens politiques solides et de neutraliser son image défavorable aux yeux des investisseurs. La province n'a dérogé à cette règle de conduite qu'une seule fois – si l'on veut – étant donné les activités et les discours «proto-diplomatiques» employés par le premier ministre Lévesque, de 1977 à 1980, afin de justifier la position de la province quant à la souveraineté-association. Durant cette période, les actions et les discours

39. Voir le discours prononcé par le premier ministre, M. William Davis, devant les membres du Parti conservateur provincial, reproduit dans le numéro du *Globe and Mail* du 4 juin 1980; Thomas WELLS, *Délibérations* de l'Assemblée législative de l'Ontario, 12 mai 1980, p. 1779.

40. Ontario, *Ontario's International Relations: A Perspective, Volume II – 1984/85* (ministère des Affaires intergouvernementales, 1985), p. 6. Dans un rapport publié en 1982 sur les relations internationales de l'Ontario, intitulé *Resolving International Issues*, on a consacré 11 pages aux préoccupations de l'Ontario face aux États-Unis. Ces préoccupations touchaient les lois protectionnistes des États-Unis, l'intrusion du Japon en ce qui a trait au Pacte de l'automobile conclu avec les États-Unis, le caractère protectionniste des politiques américaines relatives aux achats, particulièrement au titre de la *Surface Transportation Assistance Act*. L'Ontario souhaitait également veiller à ce que l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs soit mis en place. Elle déplorait en outre l'incapacité des États riverains des Grands Lacs de surveiller les programmes de recherche, en raison des restrictions apportées par le gouvernement fédéral relativement aux paiements de transfert. En outre, le gouvernement ontarien estimait que le gouvernement américain était responsable de l'application de l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, quelle que soit la répartition des pouvoirs fédéraux. L'Ontario voulait également obliger les Américains à éliminer les déchets toxiques des sites répartis sur la rive américaine du Niagara et persuader le gouvernement des États-Unis de réduire les émissions de polluants propices à la formation de pluies acides. La province souhaitait que les États-Unis rationalisent la réglementation énergétique (capacité des États de bloquer les ventes), de façon à vendre davantage d'électricité aux États du Nord-Est. Enfin, elle voulait mettre en place un organisme consultatif bilatéral qui réglerait les conflits relatifs aux sociétés de transport routier et aérien. Ontario, *Ontario's International Relations: A Perspective 1982-1983* (ministère des Affaires intergouvernementales, septembre 1983), pp. 6-16.

41. Cette question est étudiée plus en détail dans Alfred O. HERO et Louis BALTHAZAR, *Contemporary Quebec and the United States: 1960-85*, Harvard, University Press, 1988, p. 275; Louis BALTHAZAR, «Quebec's Policies Toward the United States», in Alfred HERO et Marcel DANEAU, dir., *Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 226.

politiques étaient axés sur l'établissement de relations économiques et commerciales. Cette tendance a été particulièrement évidente après 1981⁴².

Cette constatation ne signifie pas pour autant que les relations du Québec étaient totalement dénuées d'intention politique. M. Jacques-Yvan Morin, ministre des Affaires gouvernementales durant le mandat du gouvernement péquiste, a dénoncé l'adoption de mesures protectionnistes, entre autres, l'établissement de la FIRA qui, selon lui, ne contribuait nullement au bien-être des Canadiens⁴³. De toute évidence, le Québec souhaitait demeurer actif sur le plan des échanges commerciaux et des investissements à une époque où l'instabilité de la politique interne du Québec aurait pu l'en dissuader. De plus, le Québec était persuadé, surtout durant le mandat du gouvernement péquiste, que le gouvernement fédéral ne pouvait le représenter équitablement auprès de l'élite et des médias américains.

Cependant, lorsque l'on compare les énoncés de principe des trois provinces concernant leurs relations avec les États-Unis, on constate que, pour la période de 1975 à 1984, ce sont les activités de l'Alberta qui démontrent le plus nettement l'intérêt de la thèse de l'asymétrie.

B — Deuxième période (1984-1992)

En 1984, l'élection d'un gouvernement conservateur, dirigé par le premier ministre Brian Mulroney, a entraîné un revirement de l'attitude du gouvernement fédéral à l'endroit des États-Unis. Le programme économique des Conservateurs, y compris la politique relative à l'économie étrangère, a totalement redistribué les intérêts économiques et politiques sur l'échiquier canadien, modifiant ainsi les conditions sous-jacentes de la symétrie et de l'asymétrie⁴⁴. La politique étrangère du premier ministre Mulroney était fondée sur un principe explicite, selon lequel le Canada devait élaborer des relations «ultra-efficaces» avec les États-Unis, et accorder le «bénéfice du doute» à ces derniers, dans les situations où les renseignements dont il disposerait, ou encore ses intérêts, seraient négligeables⁴⁵. Soulignant que le Canada était prêt à «faire affaire», M. Mulroney s'est rapidement engagé à faire davantage de place à l'investissement américain et à s'appuyer davantage sur le

42. LOUIS BALTHAZAR, «Les Relations Québec – États-Unis», in LOUIS BALTHAZAR, LOUIS BÉLANGER et GORDON MACE (dir.), *Trente ans de politique extérieure du Québec : 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Université Laval, 1993, pp. 65-106.

43. Jacques-Yvan Morin, allocution prononcée par le Vice-Premier ministre et le ministre des Affaires intergouvernementales devant le World Affairs Council of Northern California, à San Francisco, le 3 juin 1982, p. 8.

44. De fait, le successeur de M. Trudeau, John Turner, avait aussi manifesté le souhait d'améliorer les relations du Canada avec les États-Unis ; de même, la Canadian Trade Policy for the 1980's témoignait de la volonté du gouvernement canadien d'envisager la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Canada, *Canadian Trade Policy for the 1980's – A Discussion Paper*, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 1983.

45. John URQUHART, «U.S. Friend in Ottawa», *Wall Street Journal*, 24 septembre 1984.

secteur privé⁴⁶. Les aspects de l'engagement de M. Mulroney furent incorporés dans un programme national destiné à rétablir la croissance économique et favoriser la création d'emplois grâce à un recours plus efficace aux forces du marché et à l'élimination des obstacles qui entravaient le mouvement du commerce, des échanges énergétiques et des investissements entre le Canada et les États-Unis⁴⁷.

Ces changements politiques ont eu des conséquences nombreuses et complexes sur les relations entre les provinces et les États-Unis, conséquences elles-mêmes affectées par l'évolution des intérêts économiques provinciaux. Du point de vue des dirigeants de l'Alberta, les politiques économiques du nouveau gouvernement fédéral, axées, notamment, sur la libéralisation des échanges commerciaux, la déréglementation des prix dans le secteur énergétique et la réduction du déficit, correspondaient beaucoup plus aux intérêts de la province. Le réchauffement des relations entre le Canada et les États-Unis, de même que l'élimination des principaux obstacles aux relations intergouvernementales ont amené les résultats suivants : un rapprochement marqué avec la politique fédérale à l'égard des États-Unis, la réduction des ressources et des efforts consacrés à d'autres préoccupations internationales par les États-Unis, l'accroissement de la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux quant à la politique liée aux échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, la priorité de l'élimination des limites géographiques, particulièrement les obstacles nuisant au transport de la marchandise et, partant, à l'efficacité des mécanismes de libre-échange, et, à l'amélioration des relations entre les régions du Nord-Ouest. On a réorienté les missions destinées à défendre les intérêts canadiens auprès des Américains, de manière à ce qu'elles appuient la position du gouvernement fédéral, plutôt que de la contester⁴⁸. La situation qui prévalait en Alberta dans les années 70 et au début des années 80 n'a guère incité le gouvernement albertain à renoncer à ses objectifs liés à la mise en place d'un processus décisionnel fédéral-provincial concernant l'économie (y compris la politique commerciale) ; toutefois, l'époque de la confrontation amère était révolue⁴⁹.

Paradoxalement, la province de l'Ontario s'est graduellement dissociée de la politique fédérale relative aux États-Unis. Lentement mais sûrement, la

46. Thomas WALKOM, «NEP Next on the Hit List, P.M. Tells U.S. Group», *Globe and Mail*, 11 décembre 1984.

47. Gilbert WINHAM, «Why Canada Acted», in William DIEBOLD (dir.), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, 1988, pp. 44-46.

48. Discours du ministre des Affaires intergouvernementales de l'Alberta, M. James Horsman, sur les possibilités commerciales au Canada («Trade and Opportunities in Canada»), Bloomington (Minnesota), 7 octobre 1986, p. 1.

49. Voir la remarque du ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales, M. James Horsman, selon laquelle le gouvernement de l'Alberta était heureux de constater jusqu'à quel point le nouveau ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, appuyait ses activités de l'Alberta axées sur les relations entre la province et les pays étrangers, notamment les États-Unis. James HORSMAN, *Alberta Hansard*, 27 mars 1985, p. 233.

définition des intérêts économiques et politiques de l'Ontario en est venue à s'opposer aux politiques du gouvernement fédéral. Le ton des interventions du gouvernement ontarien est devenu plus belliqueux, même relativement à des questions qui, apparemment, conciliaient les intérêts d'Ottawa et de Queen's Park, par exemple, les pluies acides⁵⁰. Ainsi que l'avait fait le gouvernement québécois dans les années 60 et 70, le gouvernement de l'Ontario – durant le mandat de M. Peterson et, particulièrement, celui de M. Rae – a affirmé publiquement qu'il doutait grandement de la capacité, voire de la volonté du gouvernement fédéral de promouvoir les intérêts particuliers de la province auprès des Américains. Cependant, la différence fondamentale entre le sentiment de méfiance qu'éprouvait le gouvernement de l'Ontario et celui qui a dominé en Alberta et au Québec à diverses époques touchait au fait qu'il s'appuyait sur une tendance nationaliste, qui devenait parfois expressément anti-américaine⁵¹.

Enfin, en ce qui concerne le Québec, ses vues correspondent à celles d'Ottawa depuis 1984. Le Canada n'a encore jamais vu une période d'entente fédérale-provinciale aussi longue entre Québec et Ottawa. Le Québec, dont la quasi-totalité des politiques économiques importantes sont compatibles avec celles du gouvernement fédéral, a vu sa position au sein de la confédération devenir substantiellement plus symétrique, particulièrement lorsqu'on la com-

50. Le premier ministre Peterson a exprimé un certain nombre de critiques devant l'Assemblée générale quant à la façon dont le gouvernement fédéral représentait l'Ontario à Washington D.C. Voir la remarque du Premier ministre dans *Délibérations*, 15 décembre 1986, p. 4228 et 2 février 1987, p. 5063. Un document concernant la politique commerciale de l'Ontario publié en septembre 1982 a souligné la nécessité d'améliorer les relations avec les États-Unis. On y recommandait, à cette fin, la mise en place de comités tripartites avec les États-Unis. Ontario, *Canadian Trade Policy for the 1980's: An Ontario Perspective* (ministère de l'Industrie et du Commerce, M. Gord Walker, septembre 1982). Par contre, le rapport du premier ministre David Peterson, réparti en deux volumes et intitulé *Competing in the New Global Economy*, publié en 1988, y compris les documents à l'appui, souligne que le fait d'accorder la priorité à la dépendance [à l'égard des États-Unis] est une erreur stratégique [...]. Voir Ontario, *Competing in the New Global Economy* (Conseil du Premier ministre, Imprimeur de la Reine, 1988) Volumes 1 et 2; «Ontario and the Global Challenge»: An MITT Discussion Paper on the Province's Transition to an Advanced Industrial Society», MITT, 15 janvier 1988, p. 7.

51. M. Rae a dénoncé le «système» américain de diverses façons; en outre il a affirmé publiquement qu'à son avis les États-Unis avaient créé une structure sociale au sein de laquelle la classe défavorisée conservait irrémédiablement son statut. M. Rae a également qualifié l'Accord de libre-échange proposé d'«inconcevable», le comparant à une «initiative absurde inspirée par le président des États-Unis, George Bush». Échange entre Monte Kwinter et Rae, *Délibérations*, 17 décembre 1990, pp. 2769-2770. M. Rae a prouvé la divergence d'opinion entre les gouvernements fédéral et provinciaux lorsqu'il a admis à des publics étrangers que c'était uniquement dans le cadre des séances d'information destinées aux ministres provinciaux du Commerce que les gouvernements provinciaux avaient participé à la négociation de l'Accord de libre-échange, et que, contrairement aux principes de l'Accord, Simon Reisman refusait catégoriquement d'entendre les doléances des négociateurs au sujet du Mexique. «Rae Enters Feud With U.S.», *Winnipeg Free Press*, 30 septembre 1991, p. 7; discours du premier ministre Rae, Canary Wharf, Londres, Angleterre, 12 novembre 1991, p. 7, et devant le Financial Services Institute, 11 janvier 1991, p. 12.

pare à celle d'autres provinces, notamment l'Ontario. Cependant, le Québec demeure conscient de la différence subtile entre ses intérêts et ceux du gouvernement fédéral. Le «nationalisme de marché» adopté par le gouvernement québécois a mené ce dernier à percevoir la compétitivité sur le marché international et l'ouverture à l'économie mondiale non pas comme des facteurs susceptibles de l'empêcher de prendre une orientation distincte au sein de la confédération canadienne, mais bien comme des éléments favorables à ce type de démarche. En outre, l'appui du gouvernement provincial à l'égard de l'Accord de libre-échange (ALE) a grandement aidé le gouvernement de M. Mulroney à poursuivre la négociation, compte tenu particulièrement de l'opposition de l'Ontario. Même si le Québec n'entretient pas uniquement des relations économiques et commerciales pratiques et durables avec les États-Unis, ces caractéristiques se reflètent dans tous les échanges entre les gouvernements québécois et américain. Ce type d'échange, qui a précédé l'élection du gouvernement libéral actuel, concilie les intérêts fédéralistes et indépendantistes défendus sur la scène politique⁵².

III. Le comportement externe des provinces : la variable dépendante

Dans bien des cas, l'expression et la perception des intentions et des mesures liées aux politiques gouvernementales contredisent les moyens utilisés aux fins de la réalisation des objectifs politiques. Bien que la communication des politiques soit particulièrement importante, compte tenu du langage symbolique et perceptuel privilégié dans le milieu politique, les intervenants doivent tout de même tempérer leur jugement en fonction de mesures moins politiques touchant l'affectation de ressources publiques à la mise en œuvre des politiques. Les renseignements contenus dans la présente section découlent de l'étude de quatre facteurs liés à la politique provinciale à l'égard des États-Unis, c'est-à-dire la présence permanente à l'étranger, les effectifs, les ententes internationales et les missions commerciales.

A — Représentations permanentes

Les représentations à l'étranger sont très révélatrices des priorités des provinces quant à leurs activités internationales. Malgré l'importance de ces missions, on n'est guère renseigné à leur sujet. Au début de 1991, on dénombrait 23 délégations provinciales aux États-Unis. L'Ontario compte le plus

52. LOUIS BALTHAZAR, «Les relations Québec – États-Unis», in LOUIS BALTHAZAR, LOUIS BELANGER et GORDON MACE (éd.), *Trente Ans de Politique extérieure du Québec : 1960-1990*, pp. 65-106 ; voir également GIL RÉMILLARD, «Quebec's Role in Relations Between Canada and the United States», in ELLIOT FELDMAN et PRISCILLA BATTIS, *New North American Horizons: Conference and Survey Report of the Harvard Project on Canadian-United States Relations*, Cambridge (Mass.), University Consortium for Research on North America, 1987, p. 19. GILLES LALANDE, «Quebec and International Activities», in DALE THOMPSON, *Quebec Society and Politics: Views from the Inside*, Toronto, McClelland and Stewart, 1973, pp. 239-250 ; et J.A. LEMAY, «Quebec and Economic Interdependence with the United States: A Focus on Hydro-Quebec», *The American Review of Canadian Studies*, vol. 10, n° 1, printemps 1980, p. 106.

grand nombre de missions sur le territoire américain; toutefois, c'est aussi l'Ontario qui affiche le rendement le plus instable sur le plan de leur administration. L'Alberta et le Québec font preuve d'une plus grande cohérence: elles n'ont fermé qu'une seule mission. Ainsi que le montrent les tableaux 2, 3 et 4 présentés ci-dessous, la première moitié de la période de 1980 à 1991 – période pour laquelle nous disposons des renseignements les plus exhaustifs – s'est avérée active pour les trois provinces; en ce qui concerne la seconde moitié de la décennie, les résultats se sont révélés plus mitigés, puisque l'Alberta et l'Ontario ont fermé des missions.

Lorsque l'on étudie ces tableaux, on est d'abord frappé de constater le pouvoir explicatif quelque peu limité des chiffres relatifs au flux commercial en ce qui a trait à la justification des engagements relatifs aux représentations à l'étranger⁵³. De fait, bien que la stratégie de l'Alberta au sujet des représentations à l'étranger reflète sa structure commerciale, on ne peut en dire autant des deux autres provinces. Même si tous ses secteurs d'échanges commerciaux affichaient une hausse constante, l'Ontario a fermé deux de ses délégations; elle a par la suite fermé toutes les autres. De plus, malgré la croissance spectaculaire de ses exportations destinées aux États-Unis, le Québec n'a pas ouvert de nouvelle délégation sur le territoire américain depuis 1977, année de l'ouverture de la délégation d'Atlanta.

TABLEAU 2
Dépenses de l'Alberta par mission à l'étranger
1980-1981 à 1990-1991 (milliers de dollars)

Missions à l'étranger de l'Alberta	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991
États-Unis											
Houston	64	162	237	234	236	258	265	220	204	95	
Los Angeles	232	195	270	289	299	311	975	899	821	854	866
New York	376	418	716	829	925	1215	1016	1071	1045	1216	1459
Sous-total											
États-Unis	672	775	1223	1352	1460	1784	2256	2190	2070	2165	2325

Source: Compilation des auteurs à partir des données fournies par les ministères suivants de l'Alberta:

Affaires fédérales et intergouvernementales

Travaux publics, Approvisionnement et Services (est. 1980-1981 à 1984-1985)

Développement économique et Commerce (est. 1980-1981 à 1984-1985)

Tourisme (est. mission de Londres 1980-1983)

Développement professionnel et Emploi

Agriculture

Alberta Research Council

53. James McNiven et Dianna Cann tirent également cette conclusion dans leur évaluation concernant les dates d'ouverture et de fermeture des délégations provinciales aux États-Unis. James D. McNIVEN et Dianna CANN, «Canadian Provincial Trade Offices in the United States», in Douglas M. BROWN et Earl H. FRY, *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1993, p. 171.

TABLEAU 3
Dépenses de l'Ontario par mission à l'étranger
1980-1981 à 1990-1991 (milliers de dollars)

	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991
États-Unis											
Atlanta	281	312	324	415	428	548	633	602	521	538	570
Boston				97	285	420	741	726	821	1031	1019
Chicago	578	613	653	713	809	976	1122	1214	1141	1241	1429
Dallas	541	549	571	641	660	813	962	828	832	784	882
Los Angeles	625	675	653	712	728	807	916	993	1001	1123	1329
New York	633	742	859	1252	1822	1533	2558	2766	2825	1964	3464
Philadelphie		200	200	269	445	491					
San Francisco				79	224	216					
Sous-total États-Unis	2658	3091	3260	4179	5401	5934	6932	7129	7141	6651	8693

Source : Compilations des auteurs à partir des données fournies par les ministères suivants de l'Ontario :
 Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie
 Ministère des Affaires intergouvernementales (est. 1980-1984, 1986-1987)
 Ministère du Tourisme et des Loisirs (est. 1980-1981)
 Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (estimations, sauf pour les missions de Londres et de Tokyo)
 Ministère de la Culture et des Communications (estimations)
 Sauf indication contraire, les tableaux contiennent les débours réels calculés à partir des codes de marchand des ministères.

TABLEAU 4
Dépenses du Québec par mission à l'étranger
1980-1981 à 1990-1991 (milliers de dollars)

	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991
États-Unis											
New York	846	936	1232	1119	1299	3404	3366	3482	3558	3930	3665
Chicago	3224	3633	3092	3281	3705	1101	860	1052	887	982	1014
Boston	436	429	474	512	486	1565	1473	1434	1516	1645	1503
Atlanta	258	305	381	338	420	870	639	515	434	467	444
Dallas	180	109	35	80	233	596	217	135	168		
Los Angeles	367	394	375	442	468	1258	1248	1193	1045	1151	1258
Lafayette	122	137	175	163	197	322	267	248	209	137	162
Washington	39	56	62	60	58		105	88	173	172	104
Sous-total États-Unis	2571	2731	3045	3043	3532	9117	8176	8150	7991	8485	8153

Source : Compilation des auteurs à partir des données gouvernementales. (Le saut quantitatif que l'on note entre 1984-1985 et 1985-1986 est dû à une modification de la méthode comptable.)

En ce qui concerne la répartition des missions aux États-Unis et dans les autres pays étrangers, elle reflète l'évolution des priorités sur le plan des politiques. Par exemple, même si, en ce qui concerne le gouvernement de l'Alberta, les relations avec les États-Unis priment toujours, il est évident que cette province a modifié ses priorités relativement aux échanges internationaux durant les années 80, période où elle a affecté de plus en plus de ressources à son activité sur le marché asiatique. Au cours de cette décennie, les missions établies aux États-Unis ont d'abord vu leur part des ressources augmenter, puis diminuer. En effet, en 1980-1981, les missions américaines ont représenté 26 % des dépenses affectées aux missions à l'étranger; par la suite, après avoir fluctué entre 33 % et 37,6 %, le pourcentage s'est établi à une moyenne de 33 % pour la période de 1982 à 1986; ensuite, il a affiché une baisse constante, atteignant 24 % en 1990-1991. De 1981 à 1984, période durant laquelle les dépenses consacrées aux missions aux États-Unis ont grimpé de 26 % à 38 %, les dirigeants politiques de l'Alberta ont invoqué leur insatisfaction quant à la façon dont le gouvernement fédéral représentait la province et défendait ses intérêts pour justifier l'établissement de missions sur le territoire américain; ils ont d'ailleurs cité explicitement cette raison pour justifier l'ouverture d'une sixième mission, à New York, en 1982⁵⁴. Le milieu de la décennie a constitué un point tournant du point de vue des dépenses consacrées aux missions établies aux États-Unis: en 1985-1986, pour la première fois, on a diminué les dépenses. Celles-ci ont été réduites de 4,5 %. Cette mesure a coïncidé avec une chute de 10 %, en 1985, sur le plan des marchandises destinées au marché américain. Depuis 1985, la mission de Los Angeles tient lieu de holding; elle a cependant connu une croissance très ponctuelle en 1986-1987; par ailleurs, la mission de Houston, qui offrait une ouverture sur l'industrie énergétique, a fermé ses portes en 1990. L'anomalie évidente que dénote l'accroissement des dépenses consacrées à la mission de New York après 1984 s'explique par le fait qu'elle a été chargée de surveiller la négociation et la mise en œuvre de l'ALE⁵⁵. À l'époque de M. Trudeau, le mandat des missions touchait autant les relations diplomatiques que l'expansion commerciale, afin d'atténuer les tensions entre la province et les États-Unis. Toutefois, depuis 1985, la composante politique des missions semble moins importante. En outre, le changement de gouvernement en Alberta pourrait avoir contribué à la baisse de l'activité des missions aux États-Unis. En effet, M. Donald Getty, qui a succédé à M. Lougheed en 1985, s'est montré plus enclin à réduire les ressources de certaines représentations.

De même, la stratégie de l'Ontario quant à l'établissement de représentations aux États-Unis semble refléter davantage les politiques générales de la province quant aux relations avec ce pays que des échanges commerciaux

54. On a affirmé que la mission correspondait au contrôle dont l'Alberta disposait, en vertu de la Constitution, sur ses ressources naturelles, et illustrait les nouvelles règles concernant le commerce international. «New York Office Opened», *Calgary Herald*, 6 mai 1983, p. F11.

55. En 1989, le FIGA a haussé de 13 p. 100 le financement destiné à la Division internationale aux fins de ces activités additionnelles. *Alberta Hansard*, 30 juin 1989, p. 696.

transnationaux précis. Durant le mandat du gouvernement progressiste conservateur, les dépenses consacrées aux représentations établies sur le territoire américain ont représenté en moyenne 40 % des dépenses totales dans ce secteur. Elles ont culminé à 44 % en 1984-1985, après l'ouverture de cinq bureaux aux États-Unis. Ainsi, en 1984, dernière année complète du mandat du gouvernement de M. Davis, huit des quatorze bureaux de l'Ontario se trouvaient aux États-Unis. Cependant, après que le gouvernement de M. Peterson eut fermé plusieurs missions durant son mandat de 1985 à 1990, les missions établies aux États-Unis ont vu leur part des fonds affectés aux missions à l'étranger diminuer. En effet, malgré la hausse constante des exportations destinées au marché américain, leur pourcentage a chuté à une moyenne de 32 % du financement affecté aux missions, pour la période de 1988 à 1991. Bien que d'autres facteurs aient contribué à cette situation, celle-ci était principalement attribuable à l'asymétrie perceptuelle qui caractérisait de plus en plus les relations entre le nouveau gouvernement fédéral conservateur et le gouvernement de l'Ontario, dirigé par les Libéraux. La chute de 11 % des fonds affectés aux missions établies aux États-Unis par rapport aux dépenses totales consacrées aux missions – le pourcentage est passé de 42 %, en 1984-1985, à 31 %, en 1989-1990 – a reflété l'intention du gouvernement de l'Ontario de s'implanter davantage sur les marchés autres que le marché américain, et, partant, sa brusque décision de fermer plusieurs représentations établies aux États-Unis, qu'il jugeait «inutiles⁵⁶». La baisse du financement affecté aux représentations, la fermeture de certaines d'entre elles et, du fait de l'avortement du projet relatif à l'ouverture d'une mission à Washington, la hausse considérable des fonds destinés à la mission de New York ont illustré les considérations politiques amenées par les divergences intergouvernementales, aussi bien que les conséquences d'une alliance commerciale nord-américaine sur l'activité de l'Ontario sur le marché international.

Hormis la fermeture de la mission de Dallas, en 1990, le Québec a affiché, contrairement à l'Ontario, un rendement très stable pour ce qui est des délégations aux États-Unis. Ces dernières ont une fonction quasi exclusivement économique. En ce qui concerne les délégations du Québec, c'est celle de New York qui joue le rôle le plus important : depuis 1960, elle représente près de la moitié des ressources humaines affectées aux missions ; elle est suivie des délégations de Boston (14 % des ressources) et de Chicago et de Los Angeles (10 % chacune). Les structures commerciales et l'évolution du contexte politique semblent avoir une incidence directe sur les dépenses que le Québec consacre à ses missions à l'étranger. En outre, l'analyse des dépenses révèle une tendance intéressante (voir le Tableau 4). L'exercice 1985-1986 a semblé constituer un point tournant au chapitre de la croissance. En effet, les dépenses consacrées aux missions établies aux États-Unis ont apparemment triplé ; toutefois, cette hausse semble attribuable en grande partie à l'application de procédures comptables plus exhaustives. Le financement affecté aux

56. Premier ministre Peterson, *Délibérations*, 13 janvier 1986, p. 2989.

missions québécoises à l'étranger a affiché une brusque augmentation au milieu de la décennie ; cette hausse a coïncidé avec une augmentation de 10 % des exportations destinées aux États-Unis et la réélection de M. Bourassa. La proportion entre les dépenses consacrées aux missions établies aux États-Unis et le financement affecté à l'ensemble des missions a grimpé de 28 %, en 1973, à 37 %, en 1985. La hausse considérable du financement affecté aux missions, à l'exception de celle de Chicago, atteste de la conviction avec laquelle M. Bourassa appuyait le libre-échange. En conclusion, les chiffres prouvent que l'activité des missions aux États-Unis n'a rien à voir avec le mouvement indépendantiste en soi, puisque les ressources affectées aux missions établies aux États-Unis ont augmenté après la défaite subie lors du référendum, et, particulièrement, durant les mandats de M. Bourassa.

B — Effectif à l'étranger

Pratiquement la moitié du personnel affecté aux délégations du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta aux États-Unis est expressément chargée de promouvoir le commerce et l'investissement. Le fait que les trois provinces accordent la même importance à ces activités souligne la cohérence de leur réaction aux exigences du transnationalisme⁵⁷. Durant les années 80, 41 % du personnel des délégations du Québec était affecté aux affaires commerciales, tandis que 16 % était chargé des questions touristiques, 4 %, de l'éducation et 2 %, des affaires culturelles. Cette répartition est demeurée relativement stable tout au long de la décennie. De fait, pendant le mandat du gouvernement péquiste, le pourcentage de professionnels affectés à l'immigration et à la culture n'atteignait pas 2 %. Le personnel des délégations du Québec aux États-Unis est passé de 6 employés, dans les années 60, à 100 employés, en 1985-1986. Toutefois, ce nombre s'est ensuite rétabli à la baisse. Pour ce qui est de l'Ontario, 43 % du personnel était affecté aux affaires économiques et 7 %, au tourisme. Dans les missions de l'Alberta, où l'on conjugue les responsabilités touchant la promotion du commerce et du tourisme, 51 % du personnel s'occupe de ces activités. Ces résultats sont élevés, compte tenu du fait que le personnel comporte une proportion élevée d'employés affectés à l'administration et au soutien.

C — Ententes internationales

Le tableau 8 fournit une vue d'ensemble des accords signés par les trois provinces avec des entités internationales. Les provinces concluent moins d'accords avec les États-Unis que ne le laisse croire le flux commercial transnational entre ce pays et l'Ontario, le Québec et l'Alberta. Cette dernière a signé plus d'accords commerciaux avec l'Asie qu'avec les États-Unis ; pour sa part, le Québec a conclu près de deux fois plus d'accords avec l'Europe.

57. Cette observation est fondée sur des données recueillies par les auteurs au sujet du personnel des missions provinciales.

TABLEAU 5
Personnel affecté aux délégations de l'Alberta
1979-80 à 1990-1991

	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991
États-Unis												
New York			4	4	4	5	4	4	4	7	7	7
Los Angeles	3	3	3	3	3	3	3	6	6	5	5	5
Houston	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1		
États-Unis												
Sous-total	5	5	9	9	9	10	9	12	12	13	12	12

Source: Alberta Federal and Intergovernmental Affairs Documents and Interview with Deputy Minister Wayne Clifford

TABLEAU 6
Personnel affecté aux délégations de l'Ontario
1981-82 à 1990-91

	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991
États-Unis										
New York	8	10	13	16	17	18	20	20	22	26
Chicago	7	8	10	11	11	14	12	12	15	16
Boston			4	5	7	8	8	9	8	8
Atlanta	5	7	8	8	8	8	8	9	7	7
Dallas	3	5	5	8	7	7	8	8	9	9
Los Angeles	4	4	6	9	9	9	10	9	10	12
Philadelphia	2	2	3	4	4					
San Francisco			1	1						
États-Unis										
Sous-total	29	36	50	62	63	64	66	67	71	78

TABLEAU 7
Personnel affecté aux délégations du Québec aux États-Unis
1980-81 à 1988-89

	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989
États-Unis									
New York	28	28	28	31	29	35.5	32.5	34	36
Chicago	11	8	8	11	10	12	12	13	11
Boston	14	12	14	14	14	15	14	14	17
Atlanta	8.5	8.5	11	10	12	10	9	7	6
Dallas	5	2	2	5	5	6	0	0	0
Los Angeles	9	10	10	13	12	14	12	12	12
Lafayette	6	5	7	6	5	5	3	3	2
Washington	3	3	3	2	2	2	2	2	2
États-Unis									
Sous-total	84.5	76.5	83	92	89	99.5	84.5	85	85

TABLEAU 8
Ententes internationales des provinces selon les domaines d'activités

	Ententes signées à la fin de 1992					
	Amérique du Nord			Total monde		
	Alberta	Ontario	Québec	Alberta	Ontario	Québec
Général/pol./dipl.		2	4	6	7	36
Institutionnel/org.			2			11
Culture et communication			4	10	2	36
Économie	29	47	55	91	62	79
Éducation et science	1		1	38	9	78
Immigration						2
Environnement						
et aménagement	6	13	9	14	16	14
Affaires sociales, travail						
et aide aux pvd	2	4	1	5	7	14
Mobilité des personnes			2			24
Total	38	66	78	164	103	294

Pour le Québec, il s'agit de toutes les ententes signées depuis 1960.

La catégorie Économie comprend le transport des marchandises.

Cette situation révèle que les provinces accordent moins d'importance aux liens officiels, ainsi que l'indifférence ou même l'hostilité que rencontre l'intervention du gouvernement dans les échanges commerciaux aux États-Unis, un élément considéré comme crucial dans les relations commerciales en Asie et au Moyen-Orient. Cependant, bien que l'activité n'ait pas été aussi intense que l'on aurait pu le supposer d'après le mouvement des échanges transnationaux – l'Ontario a conclu 64 % de ses accords avec les États-Unis, tandis que l'Alberta en a signé 33 %, et le Québec, 26,5 % – la nature des accords, de même que la date de leur signature sont très révélatrices.

Soixante-dix pour cent des accords internationaux conclus par le Québec avec les États-Unis touchent des questions économiques, tandis que, pour l'Alberta, ce pourcentage s'établit à 76 %. Enfin, 70 % des accords conclus par l'Ontario ont une portée économique. Le nombre d'accords signés par le Québec au sujet de l'environnement est de 12 %; la plupart de ces accords visent des États limitrophes du Québec. Par ailleurs, contrairement à l'image que projette le Québec, seulement 5 % des accords qu'il a conclus touchent la culture. De plus, 23 accords conclus entre le Québec et les États-Unis, soit 29 %, ont été signés durant le second mandat du gouvernement de M. Lévesque – ce dernier n'avait conclu que deux accords durant son premier mandat. Par ailleurs, de 1986 à 1990, le gouvernement de M. Bourassa a signé 18 accords. Fait intéressant, le gouvernement péquiste de M. Lévesque a signé un pourcentage plus élevé d'ententes commerciales que celui de M. Bourassa, durant la période de 1985 à 1989. Le Québec a signé dix accords avec l'État de New York, quatre avec le Vermont et quatre avec la Louisiane (M. Lévesque a conclu deux de ces accords).

La date de la signature des accords est particulièrement importante en ce qui concerne l'Alberta et l'Ontario. L'Alberta a conclu 31 de ses 38 accords, de même que la plupart des programmes économiques de 1975 à 1983, période durant laquelle le commerce avec les États-Unis et les tensions avec le reste du Canada étaient à leur sommet. Après 1984, étant donné la baisse des exportations destinées au marché américain et les convictions insulaires du gouvernement fédéral, hormis quelques accords liés à la météorologie et au transport, l'Alberta a pratiquement cessé de conclure des ententes avec les États-Unis. Par ailleurs, 41 des 43 ententes économiques conclues par l'Ontario de 1975 à 1983 avaient trait au transport. Toutefois, les 23 accords signés entre 1984 et 1992 comportaient cinq ententes économiques complexes et 11 accords relatifs à l'écologie (sur un total de 13). Par conséquent, mis à part les 41 accords de réciprocité relatifs aux véhicules conclus dans les années 70, l'Ontario a signé pratiquement toutes ses ententes durant la période de 1984 à 1991, période caractérisée par une dépendance de plus en plus marquée du point de vue économique, conjuguée à une insatisfaction quant à la politique environnementale américaine et à une opposition croissante à la politique économique fédérale.

Les accords se distinguent également sur le plan de leur contenu. L'Alberta signe essentiellement des ententes relatives à la diffusion de la technologie énergétique, de même qu'au partage des résultats de recherches avec l'U.S. Federal Department of Energy. Dans le secteur économique, l'Ontario conclut surtout des accords de réciprocité liés au transport, accords cadres prévoyant des relations harmonieuses avec les États frontaliers. On compte cependant des exceptions, notamment les ententes conclues en 1988 entre l'Ontario Securities Commission et l'U.S. Securities and Exchange Commission, et l'accord conclu entre le ministère du Revenu et l'État de New York au sujet de l'information sur la taxe sur l'essence et le tabac. Les 13 accords environnementaux conclus par l'Ontario – 11 d'entre eux ont été signés après 1984, principalement durant le mandat du gouvernement de M. Peterson – touchent surtout la lutte conjointe contre la pollution transfrontalière, ainsi que la mise en place de programmes prévoyant la collaboration de l'Ontario et des États limitrophes aux fins de l'assainissement de l'environnement.

D — Missions commerciales

Étant donné la proximité des États-Unis et l'intensité de l'activité commerciale, les États américains constituent le marché idéal pour les missions provinciales axées sur le commerce et sur l'investissement. Les chiffres présentés dans le tableau 9, qui touchent des missions et des expositions commerciales dirigées par les ministères responsables de l'expansion économique (le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de l'Ontario, le ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta et le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec), révèlent que les trois provinces accordent la priorité aux échanges avec les États-Unis.

TABLEAU 9

Missions provinciales, expositions commerciales aux États-Unis dirigées par les ministères du Développement économique et du Commerce 1981-1990									
Province	Ontario			Québec			Alberta		
	U.S.	%	Tot	N.Am.	%	Tot.	U.S.	%	Tot.
1981	26	52 %	(50)	19*	36 %	(53)			
1982	24	39 %	(61)	35	40 %	(87)	2	50 %	(4)*
1983	38	48 %	(80)	17	59 %	(29)	5	50 %	(10)*
1984	45	51 %	(89)	34	48 %	(71)	4	36 %	(11)*
1985	49	40 %	(122)	34	33 %	(102)	2	22 %	(9)*
1986	56	40 %	(140)	28	37 %	(76)	2	29 %	(7)*
1987	43	37 %	(117)	32	53 %	(60)	42	35 %	(121)
1988	50	44 %	(114)	38	42 %	(91)	55	46 %	(120)
1989	47	60 %	(78)	42	8 %	(544)	82	52 %	(157)
1990	40	77 %	(52)	23*	40 %	(57)	43	62 %	(69)
Total	418	46 %	(903)	304	26 %	(1170)	237	47 %	(508)

Source : Ontario MITT ; Proposed Travel Alberta ED&T ; CQRI&MAI data banks.

* Indicates complete information was unavailable and only major missions were included

Pendant la période visée par notre étude, 46 % des missions du gouvernement de l'Ontario ont touché les États-Unis, tandis que 47 % des missions de l'Alberta étaient dirigées vers ce marché. Par ailleurs, sauf les chiffres relatifs à l'année 1989, 42 % des missions québécoises ont visé le marché nord-américain. Le nombre de missions du Québec menées en Amérique du Nord, y compris le Canada, est demeuré relativement stable tout au long de la décennie, culminant à 42 en 1989, année où le pourcentage représenté par les missions dirigées vers les États-Unis a chuté face aux centaines de missions axées sur l'Europe, en raison des manifestations entourant l'anniversaire de la Révolution française.

Après avoir affiché une hausse, le nombre de missions ontariennes axées sur les États-Unis a diminué vers le milieu de la décennie, chutant en-deçà de 40 % en 1987. Cependant, toutes proportions gardées, le nombre de missions dirigées vers les États-Unis a augmenté vers la fin des années 80. La raison de cette hausse est pour le moins singulière : en 1990, le gouvernement néo-démocrate de M. Rae a réduit le nombre de missions, afin de rationaliser les coûts. L'augmentation du pourcentage de missions axées sur les États-Unis est strictement attribuable à l'imposition de conditions particulièrement strictes quant aux déplacements vers l'Europe et l'Asie, en raison des coûts plus importants qu'ils représentaient. De 160 000 \$, en 1981, les dépenses consacrées par l'Ontario aux missions dirigées vers les États-Unis ont culminé à 740 000 \$, en 1986 ; elles ont ensuite affiché une légère baisse, pour atteindre

610 845 \$, en 1990. En comparaison, le Québec a affecté des sommes tout aussi substantielles aux missions visant l'ensemble du continent nord-américain : ces dernières ont représenté près de 1 360 000 \$ en 1989⁵⁸.

Même si le gouvernement de l'Alberta s'efforce de diversifier les exportations, ses missions visent de plus en plus le marché américain. Tout comme pour l'Ontario et le Québec, cet accroissement repose en partie sur l'utilisation accrue des programmes fédéraux destinés aux nouveaux exportateurs aux États frontaliers (NEEF), mis en place en 1984, et aux nouveaux exportateurs au sud des États-Unis (NESEU), établis en 1989. Les responsables provinciaux et des représentants officiels des ministères des Douanes et du Commerce des États-Unis dirigent conjointement les missions basées sur le programme NEEF, qui s'avèrent moins coûteuses que les missions indépendantes. En outre, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (AECIC) et les ministères américains administrent conjointement les programmes destinés aux NEEF et aux NESEU. Ces derniers ont permis au gouvernement fédéral conservateur d'appuyer l'expansion des relations entre les provinces et les États-Unis. La réaction initiale des gouvernements provinciaux laisse entrevoir que l'Alberta et l'Ontario comptent mettre l'accent sur les missions et délaisser la méthode « structurée », selon laquelle les missions établies à l'étranger se chargent de promouvoir l'exportation. Enfin, bien que le gouvernement de l'Alberta dispose d'une série de programmes liés au financement et à l'administration de l'exportation, il encourage de plus en plus les exportateurs à utiliser les services fédéraux conçus à leur intention, notamment la Société de développement des exportations⁵⁹.

Conclusion

Selon notre hypothèse initiale, les flux commerciaux comme indicateur de transnationalisation devaient déterminer l'importance du marché américain au regard de la politique étrangère des provinces ; les variations du niveau et de la forme de la dépendance commerciale à l'égard des États-Unis devaient expliquer les différences dans l'orientation des ressources publiques mobilisées. En outre, le caractère symétrique ou asymétrique de la position des provinces quant à leur perception des relations commerciales du gouvernement fédéral avec les États-Unis, tel qu'il se dégage des énoncés de principe, devait avoir un effet intermédiaire sur la mise en oeuvre des politiques provinciales à l'égard des États-Unis. Sur ce plan, nous estimions que les politiques étrangères des provinces refléteraient l'évolution de leur situation respective ; autrement dit, la politique de l'Alberta devait provenir de la nature nettement asymétrique du rapport avec le gouvernement fédéral quant aux politiques économiques de ce dernier jusqu'en 1984 (depuis, la position de

58. Données fournies à l'Institute of Intergovernmental Relations et au CQRI par les ministères provinciaux.

59. Alberta, *Exporting to the United States*, vol. 1 et 2 (Volume 1. Stratégie relative au marketing et à l'exportation) pp. 5-7.

l'Alberta est de plus en plus symétrique par rapport au gouvernement fédéral) ; l'activité de l'Ontario s'explique par sa position de plus en plus asymétrique au regard de la politique fédérale à partir de 1984 ; enfin, l'évolution de la politique extérieure du Québec devait correspondre à la position relativement symétrique du Québec par rapport à la politique fédérale tout au long des vingt années visées. En outre, nous estimions que l'asymétrie fondée sur la fameuse distinction linguistique et culturelle du Québec au sein de la confédération canadienne influencerait moins sur la politique étrangère québécoise qu'on ne le croit normalement.

Ainsi que le révèlent les résultats de l'analyse, les flux commerciaux internationaux (hors-Canada) des trois provinces présentent des différences même s'ils sont tous dominés par le marché américain. Ces différences tiennent à la diversification croissante des exportations de l'Alberta, à la réduction substantielle de la diversité des marchés d'exportations du Québec et sa dépendance accrue à l'égard du marché américain, ainsi qu'à la dépendance constante de l'Ontario face à ce marché. En outre, il est important pour les fins de l'analyse de souligner que, de façon générale, les ressources continuent de dominer en ce qui concerne les échanges commerciaux entre l'Alberta et les États-Unis, tandis qu'en ce qui a trait à l'Ontario, ce sont les automobiles et les pièces automobiles qui priment. Enfin, le Québec, se rapprochant davantage en cela de la moyenne canadienne, privilégie les matières premières et les produits finis.

Les énoncés de principe, utilisés afin d'analyser la forme subjective de l'asymétrie, démontrent l'incidence flagrante de la fluctuation du caractère symétrique et asymétrique des relations fédérales-provinciales sur la politique économique étrangère. Les chiffres recueillis pour la période visée par notre étude montrent que l'évolution de la politique étrangère des trois provinces est fondée sur le degré de satisfaction des gouvernements provinciaux face à la réceptivité du gouvernement fédéral à leurs besoins. Durant la période de 1975 à 1984, la politique de l'Alberta à l'égard des États-Unis était essentiellement dominée par la question de l'exportation de produits énergétiques et, dans une moindre mesure, de l'exportation de produits agricoles ; ces deux secteurs suscitaient des divergences importantes entre la province et le gouvernement fédéral. L'Ontario était relativement d'accord avec le gouvernement fédéral quant à des questions critiques comme le Pacte de l'automobile et la défense des intérêts ontariens sur le plan de la fabrication ; toutefois, au début des années 80, la province a commencé à constater que le fédéral ne pouvait défendre ses positions de façon satisfaisante au sujet de l'environnement et de l'économie. Résultat, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à s'impliquer davantage sur le marché américain.

En 1984, l'élection du Parti conservateur au palier fédéral a grandement harmonisé les rapports entre l'Alberta et le fédéral, ce qui a mené le gouvernement albertain à réduire son activité sur le marché américain. Inversement, étant donné le revirement de ses relations avec la confédération, l'Ontario a

renforcé sa politique étrangère. Durant ses mandats de 1985 et de 1987, le gouvernement de David Peterson a adopté une attitude plus défensive et prudente à l'égard des États-Unis. Par ailleurs, en 1990, le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae a sérieusement menacé les relations «inévitables» amicales qu'avaient toujours entretenues l'Ontario et les États-Unis, et, par tant, Queen's Park et Ottawa. En résumé, le caractère asymétrique, d'une part, du rapport entre l'Alberta et le fédéral, jusqu'en 1984, et, d'autre part, entre l'Ontario et le fédéral, après 1984 illustre la thèse de Tarleton et de Dehousse.

Pour ce qui est du Québec, les données, plus nuancées, révèlent qu'en ce qui concerne la politique économique en elle-même, les relations entre la province et les États-Unis n'ont pas été conformes à la position asymétrique du Québec au sein de la confédération. Il faut cependant tenir compte de facteurs plus subtils liés au désir constant du Québec d'exprimer sa distinction culturelle dans le contexte nord-américain. Tout au long de ses deux mandats, le gouvernement de M. Lévesque, arrivé au pouvoir en 1976, a accordé de plus en plus d'importance aux relations avec les États-Unis; cette priorité s'est toutefois manifestée plus concrètement après la récession de 1981. Le gouvernement péquiste considérait ses relations avec les Américains comme étant un élément primordial de son aspiration à une «nouvelle association»; il s'est donc attaché à accorder une attention particulière au contexte américain, étant donné l'importance de l'opinion du public nord-américain durant la période qui a précédé le référendum de 1980⁶⁰. La relation fondée sur la coopération fédérale-provinciale appuyée par le gouvernement de M. Bourassa l'a amené à adopter une politique américaine pratique et à mettre l'accent sur les liens commerciaux; les rapports du Québec avec les États-Unis sont donc demeurés stables.

L'examen des données quantitatives relatives au comportement des provinces illustre davantage cette dernière question. Les États-Unis ont une importance cruciale pour les trois provinces sur le plan des représentations à l'étranger, du personnel et des dépenses qui leur sont consacrés, ainsi qu'au regard d'autres indicateurs, notamment la conclusion d'accords et la réalisation de missions. Toutefois, lorsque l'on considère l'affectation de ressources, c'est le Québec qui affiche le comportement le plus stable. Ainsi que nous l'avons mentionné, la dépendance du Québec à l'égard du marché américain croît plus rapidement que celle des deux autres provinces; cette tendance a sans doute contribué à la décision qu'a prise le gouvernement de M. Bourassa, en 1986, relativement à la réorientation des activités de la province sur la scène étrangère. Dès lors, le Québec s'est tourné vers les échanges économiques et commerciaux, particulièrement axés vers les États-Unis. En outre, la stabilité des activités du Québec doit refléter le rôle de cette province au

60. Earl H. Fry, «Provincial Politics and Canadian Foreign Policy: The Transgovernmental Linkages of Quebec and Alberta», in Wayne G. Reilly, *Encounter With Canada: Essays in the Social Sciences*, Duke University, Centre for International Studies, 1980, p. 112; Alfred O. Hero et Louis Balthazar, *op. cit.*, p. 256.

regard de celui du reste du Canada : c'est elle qui affecte le plus de ressources, par tête, à l'exécution de sa politique étrangère. À cet égard, la cohérence et la stabilité qui caractérisent les relations du Québec révèlent que le caractère asymétrique de la position du Québec au sein de la confédération est plus ancré dans la structure nationale que celui des autres provinces.

Par contre, les ressources financières affectées par l'Ontario au marché américain ne sont pas proportionnelles à la stabilité des relations entre cette province et les États-Unis. De façon pratique, la politique de l'Ontario est axée sur la diversification des exportations, orientation que les dépenses de la dernière décennie semblent appuyer. Cependant, on peut difficilement distinguer les intentions politiques précises des facteurs politiques et administratifs généraux qui influent sur les dépenses, notamment la restriction des programmes. Néanmoins, la situation de l'Ontario semble dépendre davantage de facteurs politiques permanents que de la transnationalisation.

Dans le cas de l'Alberta, la volonté d'affecter des fonds supplémentaires à la diversification des marchés, et le caractère symétrique de la politique au regard de la politique économique fédérale relative aux marchés étrangers depuis 1984 semblent afficher une certaine congruence, poussant dans la direction d'une reprise du financement affecté à l'établissement de délégations aux États-Unis, y compris les exigences qui s'y rattachent. Ceci correspond également à l'évolution des flux transnationaux qui vont dans le sens de la diversification de l'exportation.

En conclusion, le présent document donne la mesure de l'utilité de certains facteurs permettant d'expliquer la politique étrangère des provinces canadiennes, certains apparaissant plus fondamentaux que d'autres. Nous avons montré que la transnationalisation était une variable indépendante adéquate, dans la mesure où le flux commercial détermine l'ensemble des activités et des objectifs liés à la politique étrangère. Nous ne pourrions toutefois effectuer une évaluation plus détaillée qu'une fois que nous aurons comparé nos résultats aux analyses de nos collègues quant aux politiques axées sur d'autres régions, notamment l'Europe et l'Asie. Pour l'heure, nous croyons que la transnationalisation détermine des grandes orientations ; toutefois, des facteurs politiques doivent s'ajouter considérant les écarts entre les situations relatives à la transnationalisation. Afin de tenir compte des facteurs politiques, nous avons appliqué la thèse de Tarleton et de Dehousse fondée sur la symétrie et l'asymétrie. Nous croyons avoir suffisamment appuyé cette thèse, confirmant entre autre l'importance de la variable intermédiaire de l'asymétrie perceptuelle appliquée aux relations internationales. Il s'agit d'un outil efficace et édifiant, particulièrement lorsque l'on considère que la nature symétrique et asymétrique de la position des provinces par rapport au gouvernement fédéral, et, dès lors, son influence sur le comportement des provinces sur la scène internationale, ne se fonde pas uniquement sur la distinction culturelle et linguistique du Québec au sein de la confédération canadienne.

ANNEXE 1

Exportations provinciales destinées au marché américain par catégorie de biens : 1975-1986 (milliers de dollars)

Principale catégorie de biens	Province	1975	1980	1985	1986
Bétail	Alberta	17 235	40 852	103 818	114 615
	Ontario	14 976	61 802	152 857	100 171
	Québec	5 692	29 175	15 634	8 746
Nourriture	Alberta	20 142	44 892	192 357	197 934
Engrais	Ontario	377 021	626 239	1 084 679	439 904
Boissons	Québec	162 629	378 284	656 218	758 812
Tabac					
Matières brutes non comestibles	Alberta	3 616 050	5 579 608	8 044 512	5 266 898
	Ontario	334 475	661 330	497 650	554 529
	Québec	510 128	891 938	779 346	843 910
Demi-produits non comestibles	Alberta	473 562	1 224 035	2 013 071	1 681 167
	Ontario	2 199 257	7 635 462	12 058 551	12 906 618
	Québec	1 674 890	4 739 166	7 161 078	7 756 244
Produits finals non comestibles	Alberta	112 270	272 089	392 314	481 665
	Ontario	6 912 946	13 691 911	39 794 589	41 293 698
	Québec	1 174 733	2 849 446	5 730 063	6 375 814
Opérations particulières	Alberta	11 312	81 363	44 337	45 953
	Ontario	23 682	71 780	159 023	114 764
	Québec	13 903	27 285	50 493	51 699
Exportation (toutes catégories)	Alberta	4 250 571	7 242 838	10 790 410	7 788 233
	Ontario	9 862 358	22 748 523	53 747 349	56 248 550
	Québec	3 541 975	8 915 294	14 392 830	15 795 225

Source : Statistique Canada - Commerce d'exportation (N° de cat. 65-202)

ANNEXE 2

**Dix principaux produits de l'Ontario destinés au marché américain
1985 (milliers de dollars)**

Rang	Produit	Valeur	Ontario/Canada (%)
1.	Véhicules automobiles	19 902 876	89 %
2.	Pièces automobiles	10 498 421	97 %
3.	Produits forestiers	3 282 914	27 %
4.	Métaux non ferreux	2 462 631	54 %
5.	Équipement industriel	1 938 324	73 %
6.	Fer et acier	1 760 307	66 %
7.	Produits alimentaires et agricoles	1 286 123	33 %
8.	Produits chimiques	1 274 544	44 %
9.	Combustibles et dérivés raffinés du pétrole	1 252 669	10 %
10.	Équipement de bureau	1 209 805	81 %

Ontario, *Exports and Imports, 1985: A Summary of Provincial Trade Statistics* (ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, 1986), pp. 8-9